



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Hvad er universalisme?

Borchorst, Anette; Andersen, Jørgen Goul; Larsen, Christian Albrekt

*Published in:*  
Samfundsfagsnyt

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Borchorst, A., Andersen, J. G., & Larsen, C. A. (2015). Hvad er universalisme? *Samfundsfagsnyt*, (198), 29-35.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Hvad er universalisme?

af Anette Borchorst, Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekt Larsen,  
Center for velfærdsstudier, Aalborg Universitet

Internationalt er interessen for de nordiske velfærdsstater - deres oprindelse, virkemåde og fremtid – så stor som nogen sinde. Omverdenen er stadig fascineret af de resultater, som de nordiske lande producerer. Både i EU, USA og Kina er man interesseret i, hvordan det er lykkedes disse små åbne økonomier på én gang at producere velfærd (målt med indikatorer som relativt lav fattigdom, høj tryghed, beskeden ulighed mellem køn og klasser og tilfredshed med tilværelsen), social sammenhængskraft (målt med indikatorer som social tillid) og økonomisk velstand i en verden med tiltagende global konkurrence. De nordiske økonomiers stærke position efter krisen med sunde offentlige finanser, store overskud på betalingsbalancen og maksimal kreditværdighed har ikke gjort interessen mindre. Evnen til at kombinere økonomisk effektivitet med velfærd og sammenhængskraft tilskrives ofte den måde, velfærdsstaten er indrettet på i de nordiske lande. Det er dog ikke altid særlig klart, hvad der er det ”nordiske” ved de nordiske velfærdsstater. Der er enighed om, at det blandt andet indbefatter forholdsvis beherskede lønforskelle og forholdsvis høj grad af ligestilling på arbejdsmarkedet, begge dele understøttet af velfærdsstaten. Den danske velfærdsstat beskrives - med rette - som en universel velfærdsstat, men det er ofte uklart, hvad der egentlig menes med universalisme. I den netop udgivne bog ”Den universelle velfærdsstat: Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring” forsøger vi derfor at få styr på universalismebegrebet. Det er en vigtig øvelse i en tid, hvor

det politiske mantra er, at man vil reformere for at bevare. Hvad er det for en universalisme, der skal bevares? Og hvor meget kan man reformere, uden at universalismen forsvinder?

Denne artikel er en lille appetitvækker, hvor vi primært diskuterer den formelle definition af universalisme. Begrebet universalisme henviser i første række til de enkelte velfærdsydelser. Ligesom de fleste andre teoretiske begreber for velfærdsstaten er universalismebegrebet oprindelig udviklet med henblik på sociale overførsler, altså kontante ydelser, men begrebet bruges også på serviceydelser, og faktisk er langt de fleste af disse ydelser karakteriseret ved universalisme. Vi bruger termen ydelse som en samlet betegnelse for både kontante overførsler fra det offentlige og serviceydelser finansieret (og ofte også produceret) af det offentlige. Artiklen er opbygget i fem afsnit. I det første afsnit præsenterer vi en definition af universalisme baseret på fire klassiske kriterier. I det andet afsnit diskuterer vi universalisme som en idealtipe. I det tredje afsnit diskuterer tre typiske afvigelser fra den universelle idealtipe. I det fjerde afsnit diskuterer vi samspillet med universalisme og køn, hvilket ofte har været overset i litteraturen. I femte afsnit fokuserer vi på universalismens betydning for ændringer i kønsrelationerne.

De fire kriterier for universalisme

*1: Alle er omfattet af de samme regler med klart definerede rettigheder*

Et første element, der går igen i stort set alle definitioner af universelle ordninger, er, at det



drejer sig om rettigheder, der er fastlagt i lovgivningen. Det kaldes også generel universalisme. Det tjener til at afgrænse over for 1800-tallets fattighjælp og skønsmæssige ydelser i den tidlige velfærdsstat. F.eks. blev det først i 1922 lovfæstet, hvem der havde ret til aldersrente (forløberen for folkepensionen), og hvor meget de havde ret til. Man fik m.a.o. faste tildelings- og udmålingskriterier. Det giver ofte god mening at sammenligne velfærdsstaten med et forsikringsselskab. Bygger man på den analogi, vil det svare til, at der forligger en forsikringspolice, der giver forsikringstagerne klare rettigheder, hvis de bliver udsat for et uheld. Dette element er i dag stort set uproblematisk: Alle er omfattet af de samme lovgivningsmæssige regler. Det skal dog bemærkes, at det kan blive knapt så enkelt, når det bliver konkret. Når det gælder overførsler, er langt de fleste ydelser fastlagt i lovgivning, herunder kontanthjælpsområdet, hvor Danmark er gået længere med faste regler end de fleste andre lande. Men i Norge og Sverige er der i princippet forsat kun vejledende satser. Og på servicesiden er der et rum for kommunalt selvstyre, der gør, at borgernes rettigheder til tider kan blive noget uklare.

## *2: Alle er berettigede til at modtage den pågældende ydelse*

Her er vi ovre i indholdet af tildelingskriterierne: Alle er omfattet af rettighederne. Blandt de "forsikrede" i forhold til af universelle ydelser regnes normalt alle, der har fast ophold i landet, uanset om de er danske statsborgere eller ej. Det gælder eksempelvis for behandling i sundhedsvæsenet. EU's reglerne tilsiger, at også EU borgere har ret til sociale ydelser i andre medlemslande, og det betyder, at en række EU borgere, der arbejder og betaler skat i Danmark også har ret til danske sociale ydelser. Siden 2010 har der været strid om danske optjeningskrav til visse sociale ydelser for EU-borgere, og det blev klart,

at sådanne optjeningsprincipper ikke er i overensstemmelse med EU reglerne om sociale rettigheder for vandrende arbejdstagere og deres familier. For folkepensionen indførte både Danmark og Sverige ved optagelsen i EU et opholdskrav for pension - 40 år mellem de 15 år og pensionsalderen. De, der har opholdt sig i kortere tid (såkaldte "brøkpensionister") får - uanset statsborgerskab - pension i forhold til opholdstid, dog med en minimumsgrænse på tre år. Men det universelle grundprincip er, at alle med fast bopæl i landet er dækket af "forsikringen".

At alle er dækket betyder selvfølgelig ikke, at alle får tildelt ydelsen. Man får kun erstatning fra brandforsikringen, hvis der har været brand. Man modtager kun børnepenge, hvis man har børn. Og man bliver kun behandlet på et sygehus, hvis man er syg. Det sidste er en lægefaglig vurdering. En sådan tildeling "efter behov" ud fra ikke-økonomiske objektive og faglige kriterier strider ikke mod universalismebegrebet - i modsætning til behovsprøvning ud fra økonomiske kriterier. Netop fraværet af behovsprøvning baseret på økonomiske kriterier hjælper med at afgrænse universelle ydelser fra målrettede (eller økonomiske behovsprøvede) til de fattigste, dvs. en situation, hvor man kun for udbetalt sin brandforsikring, hvis forsikringsselskabet vurderer, at man ikke selv har råd til at genopføre huset. Kontanthjælpen er et af de danske eksempler på en sådan ydelse. Ved kontanthjælp må husstandens formue som udgangspunkt ikke overstige 10.000 kr. for enlige og 20.000 kr. for ægtefæller/samlevende. Det inkluderer bil, kostbart indbo, sommerhus og kapitalpensioner (over en bagatelgrænse), og kan principielt også omfatte ejerbolig, hvis der er en friværdi.

### 3: Alle modtager den samme ydelse

At alle modtager den samme ydelse, drejer sig om indholdet af udmålingskriterierne. Universalisme betyder, at alle får samme beløb eller samme service (som ovenfor under den forudsætning, at personen tilhører den relevante målgruppe ud fra objektive kriterier). Kontante ydelser er relativt nemme at standardisere, så alle får det samme. Et typisk eksempel på en universel ydelse er børne-/ungeydelsen fra 1987, som indtil en principiel, men ikke særlig omfattende, (økonomisk) behovsprøvning i skattereformen 2012<sup>1</sup> blev givet til alle med samme beløb. Børnetilskud er i øvrigt også en af de ydelser, der set på tværs af alle velfærdsstater kommer tættest på at være en universel ydelse. At alle modtager det samme beløb, er normalt et enkelt kriterium. Grænsetilfælde, hvor ydelsen sigter mod at give en procentvis erstatning for tidligere indkomst, diskuteres nedenfor.

Serviceydelser er noget vanskeligere at standardisere. Som allerede nævnt kan det kommunale selvstyre bevirke, at der på en række områder er forskelligt serviceniveau fra kommune til kommune. Det er iflg. den idealtypiske definition med til at gøre ydelser mindre universelle, da borgere i samme situation behandles forskelligt. Via generel lovgivning, der styrer den kommunale praksis, og via kommunal udligning er staten dog typisk garant for en ret høj universalisme. Men der er områder, hvor ydelser kan være temmelig forskellige fra kommune til kommune.

Ensartetheden i ydelser kan principielt også reduceres ved, at formelt ligestillede borgere ikke reelt får den samme ydelse. Egentlig korruption er begrænset i Danmark, men det er en klassisk iagttagelse, at ressourcestærke borgere undertiden får bedre service end ressourcevage,

også når det gælder behandling i sundhedsvæsenet. Et andet klassisk problem er take up - problemet, hvor resourcesvage borgere ikke får gjort krav på de ydelser, de er berettigede til. Sådanne forskelle kan i praksis være med til at gøre ydelser mindre universelle.

### 4: Ydelsen er tilstrækkelig

Det sidste kriterium for universalisme er, at ydelsen er "tilstrækkelig". Også dette kriterium er der nogenlunde principiel enighed om i litteraturen, men det er ikke altid, det præciseres, hvorledes det skal forstås. Det mest nærliggende, når det gælder kontante ydelser, er at følge TH Marshalls (1950) klassiske medborgerskabskriterium. Det indebærer, at ydelsen gør det muligt at leve et liv som medborger i samfundet - at tage del i det almindelige samfundsliv, som livet nu leves af samfundets brede grupper. Det er historisk relativt. At have computer og internetadgang var i 1980'erne en luksus, men er i dag en forudsætning for at kunne læse sin post fra offentlige myndigheder. Når det gælder serviceydelser, er standardformuleringen (med inspiration fra sundhedsvæsenet) den "bedst mulige standard". Naturligvis vil bedre standard altid i princippet være opnåelig, men det henviser igen til en standard, som samfundets brede grupper - herunder "middelklassen" - kan leve med.

En anden måde at operationalisere "tilstrækkelighed" på, er, at samfundets brede grupper ikke finder det nødvendigt at købe supplerende ydelser eller bedre ydelser for egne midler (jf. Esping-Andersen, 1990: 27-28). Hospitalsbehandling og folkeskole er klassiske eksempler. Der vil altid være nogle få, der kan og vil købe sig til en højere standard. Men hvis det, man bredt kan kalde "middelklassen", herunder den højere middelklasse, vælger private tilkøb eller alternativer, må ydelsen ses som utilstrækkelig og dermed ikke universel. Forekom-

<sup>1</sup> Ca. 5000 familier mistede ydelsen helt i 2014, ca. 43.000 blev berørt ([http://www.avisen.dk/5000-familier-mister-boernecheck\\_250720.aspx](http://www.avisen.dk/5000-familier-mister-boernecheck_250720.aspx)).



sten af private børnehaver med højere standarder, privatskoler, privathospitaler mv. i de nordiske lande er ikke særligt udbredte fænomener, der indtil videre ikke anfægter serviceydelsers karakter af at være overvejende universelle. At serviceydelser udliciteres til private leverandører, anses normalt heller ikke som brud på universalisme, så længe finansieringen er offentlig, og alle har samme rettigheder til ydelse uanset økonomi.

”Bedst mulige standard” kan vanskeligt bruges som kriterium, når det kommer til beløbet på kontante ydelser. Men igen kan ”middelklassens” accept af beløbet samt fraværet af alternative private forsikringer være en brugbar indikator. Folkepensionen er et godt eksempel på en ydelse, der opfylder de tre første kriterier for universalisme, men ikke lever op til tilstrækkelighedskriteriet. Ydelsen dækker hele befolkningen, og mindsteydelsen er komparativt set høj, men folkepensionen anses alligevel af de fleste som utilstrækkelig. Derfor har de fleste en arbejdsmarkedspension og/eller helt private pensioner. På dette punkt er flerheden dog sat i system som en ”mixed economy of welfare” (Goul Andersen, 2008), hvor det er svært at vurdere de enkelte komponenter; systemet må

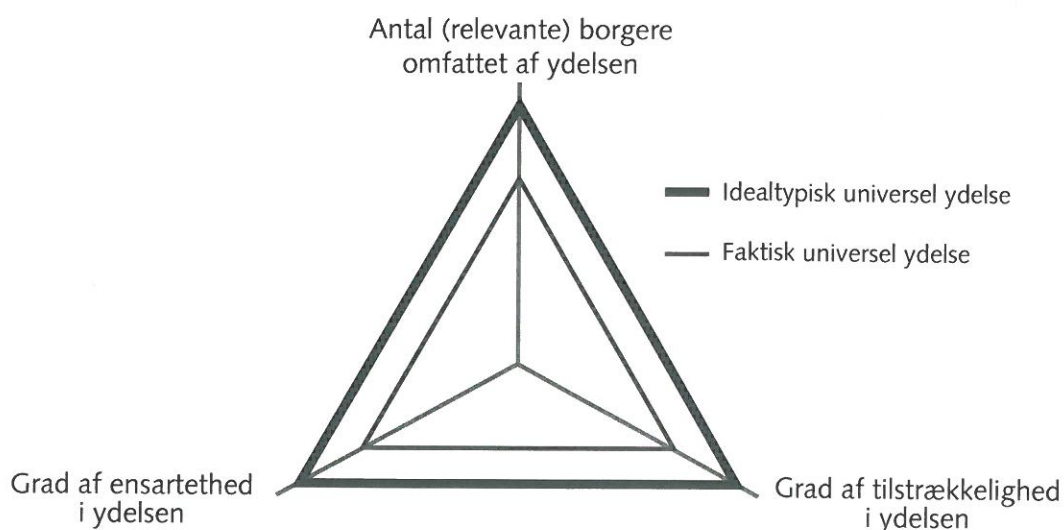
ses som en helhed. Men isoleret betragtet er folkepensionen ikke længere universel på denne dimension.

### Gradbøjning af universalisme

De fire kriterier bruges ofte i diskussioner om, hvorvidt en given ydelse er universel eller ej. Ofte er det dog mere frugtbart at opfatte ovenstående som en idealtypisk beskrivelse af en universel ydelse, som faktisk eksisterende ydelser i højere eller mindre grad afviger fra. Vore kriterier bliver dermed til dimensioner, hvormed man kan måle afstanden til en rendyrket universel ydelse. Vi skal se bort fra det første kriterium - at der er lovgivning og faste regler - fordi det normalt er opfyldt i moderne velfærdsstater, i hvert fald for de offentlige ordninger. Derfor opererer vi i det følgende kun med tre dimensioner, der er gengivet i figur 1. Den idealtypiske universelle ydelse 1) dækker alle (relevante) borgere, 2) alle får præcis den samme ydelse, og 3) ydelsen er tilstrækkelig til at deltage i det almindelige samfundsliv/dække middelklassens behov. Denne idealtipe er afbildet med sort streg i figur 1.

Hospitalsbehandling i Danmark kommer tæt på idealtypen. Alle medborgere, der er syge,

Figur 1. Idealtypisk universel ydelse – og faktisk ydelse tæt på idealtypen



har mulighed for at blive behandlet. Alle får principielt den samme behandling (lægefaglige kriterier for at vælge forskellig behandling af forskellige patienter strider ikke mod dette). Og de får i princippet det bedste behandlingstilbud, der kan gives (der er meget få eksempler på, at man kan købe sig til en bedre behandling). I figur 1 er også skitseret en faktisk ydelse, der ikke lever helt op til idealtypen på nogen af de tre dimensioner. Styrken ved idealtyper er netop, at man kan beskrive afstanden mellem den komplicerede virkelighed og en teoretisk konstruktion. Det giver også god mulighed for at skelne mellem de formelle regler og faktiske resultater. Forskelle i take up eller forskellig behandling af ressourcestærke og – svage kan som nævnt gøre, at formelt universelle regler ikke i praksis er fuldt universelle. Omvendt kan man også finde velfærdsordninger i lande som Tyskland, hvor de fleste ydelser er organiseret som obligatoriske sociale forsikringer knyttet til beskæftigelse, hvor socialforsikringsprincippet er modificeret så markant, at (næsten) alle borgere er omfattet, at alle (næsten) bliver behandlet ens, og (næsten) altid modtager en tilstrækkelig ydelse. Eksempelvis kommer det tyske sundhedsvæsen i praksis temmelig tæt på en universel ydelse – studerende og andre uden for arbejdsmarkedet er også inkluderet. Den flerdimensionelle idealtipe giver også mulighed for at beskrive, hvordan forandringer kan gøre en given ydelse mere universel på én dimension, men mindre universel på en anden. Det leder os frem til diskussionen af tre klassiske afvigelser fra den universelle idealtipe.

### Tre typiske afvigelser fra idealtypen

Den klassiske form for målretning sigter mod at reservere ydelserne til de svageste grupper, jf. ovenfor. Der findes imidlertid også en anden form for målretning, der sigter mod at holde et velstillet mindretal ude. Denne form for målretning har tidligere været ret udbredt i Australien.

Og den har også haft en lang tradition i Danmark. Således havde man frem til 1973 en opdeling af sygekassemedlemmer i to grupper, hvor den bedst stillede femtedel fik en lavere refusion ved lægebesøg. I 1980'erne og 1990'erne blev det vedtaget at skære i folkepensionens grundbeløb for personer med erhvervsindkomst over en vis størrelse (2015: 305.700 kr.), først for personer under 70 år, senere for alle. Og så sent som i 2012 indførte man behovsprøvning af børne-/ungeydelsen, men kun for temmelig høje indkomster. Forskellen i forhold til målretning til de svagt stillede er, at denne form for målretning ikke medfører social stempling eller stigmatisering. Der er tale om et brud på universalismen (mht. antal dækkede og ensartethed i ydelsen), men det er ikke særligt bekymrende, socialpolitisk set. Til gengæld fungerer det i praksis som en målrettet forhøjelse af den sammensatte marginalskat for bestemte samfundsgrupper, fordi de oven i marginalsatten også mister sociale ydelser. Det kan ofte være uheldigt, set fra et økonomisk perspektiv – og er ikke sjældent med til at drive ”afvigelser” tilbage til det universelle spor, når beslutningstagerne opdager, hvad de har gjort.

En anden klassisk afvigelse fra den universelle idealtipe er at give tillægsydelser til svagt stillede, hvilket i litteraturen normalt ikke ses som et brud med universalisme (selvom ensartetheden i ydelsen reduceres). Tillægsydelser til svagt stillede betegnes normalt som ”målretning inden for universalisme”. Det er heller ikke forbundet med stempling og betragtes ofte som et arrangement, der kan kombinere det bedste af universalisme og målretning. Alle er omfattet af ydelsen, hvilket udelukker stigmatisering, samtidig med, at svagt stillede grupper tilgodeses. Det er fx ikke ualmindeligt, at universelle ydelser til børn kombineres med en ekstra støtte til svagt stillede grupper. I Danmark har man bl.a. reglerne for hel eller delvis friplads i daginstitution (en graderet skala fra 0 til 100 pct.).



Mens der i litteraturen er enighed om, at til-lægsydelser til svagt stillede ikke udgør noget brud med universalisme, er der mere delte meninger om, hvordan man skal vurdere ydel-ser, der afhænger af tidligere indkomst. I Dan-mark udgør dagpenge ved ledighed i princippet 90 pct. af tidligere indkomst, dog med loft. Efter-hånden er loftet imidlertid blevet så lavt, at næsten alle fuldtidsbeskæftigede får de maksi-male dagpenge (og stort set ingen får de 90 pct.). Hvad er så mest universelt - at alle får samme erstatningsgrad, eller at alle får samme beløb? Har det lavere loft gjort ydelsen mere universel? Det er en afvejning imellem, at ydelsen er blevet mere ensartet, men samtidigt også blevet mindre tilstrækkelig. Man kunne henvise til, at en lav ensartet ydelse er utilstrækkelig og dermed bliver mindre universel, fordi den skaber grobund for private tillægsforsikringer. Vi fastholder dog her, at universalisme idealtypisk er ensbetydende med, at alle får det samme (flat-rate), men det bør nævnes, at det er udbredt i litteraturen at se et element af indkomsterstatning som foreneligt med universalisme.

### Universalisme og køn

Kriteriernes anvendelighed kan illustreres med universalismens betydning for køn og specielt med forståelsen af de markante forandringer, der fandt sted i nordiske kvinders placering fra 1960'erne og fremefter. Norden har været karak-teriseret ved høj grad af ligestilling og tidlig afvikling af husmor-forsørger familieformen. Den bestod af hjemmegående husmødre og udearbejdende mænd, og den var dominerende i andre Vesteuropæiske lande adskillige årtier længere end i Norden. Den nordiske udvikling tilskrives ofte den universelle velfærdsstat, der har fået betegnelsen 'kvindevenlig'. En afgø-rende pointe her er, at nordiske lande i slutnin-gen af 1800 tallet fik civile rettigheder som fx personlig myndighed og ret til at råde over, hvad de selv tjente. I 1920'erne indførte man

gensidig forsørgerpligt, forstået både som penge- og omsorgsforsørgelse, og kvinderne fik del i forældremyndighed. Samtidig løsgjorde man ægteskabet fra kirken, hvorefter det var muligt at blive skilt. Disse civile reformer var en forudsætning for universalismen, fordi kvinder på denne måde fik del i en række medborger-skabsrettigheder på lige fod med mænd. I Mel-lem og Syd- Europa fik kvinder disse civile ret-tigheder langt senere, og i mange årtier længere var deres sociale rettigheder betinget af deres status som mødre og hustruer, og en række sociale ydelser var bundet til deres ægtemænd som forsørgere og overhoved for familie.

Den storstilede tilgang af kvinder til de nor-diske arbejdsmarkeder faldt tidsmæssigt sam-men med udbygningen af de nordiske velfærds-stater. Især udbygningen af børneinstitutioner, der i Danmark fik karakter af en universel ydelse i midten af 1960'erne, var en afgørende forudsæt-ning for, at udviklingen fandt sted så tidligt og blev så markant. Ret til barselsorlov med syge-dagpenge fik reelt også universel karakter i 1960'erne, men denne ydelse er et eksempel på, at vores andet og tredje kriterium har været historisk foranderligt og præget af en kønsbe-stemt opfattelse af omsorg og forsørgelse.

Ret til at holde barselsorlov blev reelt gjort til en universel ydelse for kvinder der var beret-tigede til sygedagpenge i 1960'erne. Fædre fik først adgang hertil i 1984, og frem til 1991 var deres rettigheder ikke kun afhængige af, om de selv af berettigede til dagpenge, men også om moderen var det. Opfattelsen af hvem, der var berettiget til ydelserne (kriterium 2) ændrede sig dermed i takt med ændrede opfattelser af kønnenes opgaver, men de danske fædre fik adgang til orlov senere end fædrene i de øvrige nordiske lande. Traditionelle opfattelser af kønsrollerne havde også betydning for, at alle ikke modtog samme ydelse (kriterium 3) idet fx sygedagpenge var højere for mænd end for kvinder. Dette var begrundet i et forsørgerprin-

cip, der imidlertid ikke reelt var styrende, idet ugifte mænd uden forsørgeransvar også fik højere ydelser ligesom enlige mødre med forsørgeransvar fik lavere ydelser.

### Referencer:

- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2015). Den universelle velfærdsstat: Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring. København: Frydenlund Academic.
- Borchorst, Anette (2015). "Køn, forsørgerbegreb og universalisme", i Christian Albrekt Larsen & Jørgen Goul Andersen (red.). Den universelle velfærdsstat: Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring. København: Frydenlund Academic.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2008). "Welfare State Transformations in an Affluent Scandinavian State: The Case of Denmark", pp. 33-55 i Martin Seelaib-Kaiser (ed.), Welfare State Transformations. Comparative Perspectives. Houndsmills: Palgrave Macmillan.

### GRIP projektet om køn og politik

På Aalborg Universitet gennemføres med støtte fra VELUX fonden et tre årigt forskningsprojekt om køn og politik i forlængelse af 100 jubilæet for kvinders stemmeret i juni 2015.

Projektets tre delprojekter ledes af Anette Borchorst, Drude Dahlerup og Jørgen Goul Andersen.

Projekt A går i dybden med samspillet mellem Folketinget, den danske arbejdsmarkedsmodel og domstolsafgørelser om ligestilling fra forrige århundredeskifte til i dag.

Projekt B analyserer ledvogtere og debatter om kvinderepræsentation fra 1915 til i dag og projekt C opdaterer viden om køn, vælgeradfærd og politiske holdninger.

Der gennemføres to nye surveys om ligestilling, den ene blandt folketingsmedlemmerne den anden er vælgerundersøgelse. Kontakt: ab@dps.aau.dk